

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ: СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ

Проаналізовані підходи до формування терміна «адміністративно-правові засади», визначено його зміст. Виокремлено категоріальний; нормативний; інституційний; інструментально-технологічний елементи цієї категорії.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, зміст категорії «адміністративно-правові засади».



**Заброда Дмитро
Григорович,**

кандидат юридичних наук, доцент, начальник кафедри спеціальних дисциплін правоохоронної діяльності та інформаційного забезпечення Кримського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ

Розвиток адміністративно-правової науки передбачає вироблення та уточнення змісту базових категорій, що характеризують сутність та особливості правових відносин, урегульованих нормами адміністративного права.

Слід зауважити, що більш ніж 30% від усієї кількості тем кандидатських і докторських дисертацій щорічно затверджуються вченими-адміністративістами, причому чимала частка з них – науковці вищих навчальних закладів МВС України. Частина таких дисертацій присвячена дослідженню адміністративно-правових засад діяльності органів публічної влади, управління певною сферою суспільства тощо.

Аналіз паспорта наукової спеціальності 12.00.07 (адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право), затвердженого Президією Вищої атестаційної комісії України 8 жовтня 2008 року, засвідчив, що термін «адміністративно-правові засади» вживається стосовно формулювання напрямків наукових досліджень щодо «управління економічною, соціально-культурною, адміністративно-політичною діяльністю та міжгалузевим управлінням» та «діяльності органів виконавчої влади» [1].

Крім цього, протягом останніх десяти років у науковій та навчальній літературі вживаються й такі категорії: «організаційно-правові засади», «адміністративно-правові основи», «адміністративно-правові аспекти», «адміністративно-правове регулювання», «публічне адміністрування». Так, контекстний пошук в електронному каталозі Національної юридичної

бібліотеки (ресурс Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського) показав, що словосполучення «адміністративно-правові засади» («основи») вжито у назвах понад 140 дисертацій, захищених за спеціальністю 12.00.07, «організаційно-правові засади» – понад 110, «адміністративно-правові аспекти» – понад 20, адміністративно-правове регулювання – понад 60, публічне адміністрування – до 10.

Словосполучення «адміністративно-правові засади» вживається й у темах докторських і кандидатських дисертацій, затверджених вченими радами вищих юридичних навчальних закладів і розглянутих та схвалених відділеннями Національної академії правових наук України [2]. Наприклад, тема докторської дисертації «Державна антикорупційна політика в Україні: адміністративно-правові засади» була схвалена у 2009 р. без зауважень Академії правових наук України.

Утім, вивчення авторефератів дисертацій, у назвах яких використано вказані категорії, показало, що більшість вчених їх ототожнюють, не визначаючи зміст, та здебільшого використовують інтегративний підхід, об'єднуючи окремі складові кожної з них для забезпечення повноти вирішення конкретного наукового завдання. Це спричиняє або ж поверхове вивчення предмета дослідження, або ж навпаки – висвітлення питань, що знаходяться за його межами.

З огляду на помітне зниження якості дисертацій з юридичних наук, у тому числі й докторських, Атестаційна колегія МОН України рекомен-

дує керівникам вищих навчальних закладів і наукових установ, головам спеціалізованих вчених рад та науковим керівникам на етапі затвердження тем дисертацій вченими радами та попереднього розгляду робіт спеціалізованими вченими радами звертати увагу на необхідність ґрунтовнішого підходу до планування дисертаційних досліджень, формулювання їх тематики, зокрема щодо уникнення висловлювань загального характеру під час формулювання теми, новизни, предмета та об'єкта дослідження [3].

На мій погляд, вирішення цього важливого завдання потребує уточнення поняття і змісту категорій, закріплених у назві дисертаційних робіт, безпосередньо структури і послідовності викладення матеріалу наукового дослідження.

Щоб сформулювати поняття «адміністративно-правові засади», доцільно розкрити зміст його ознак, закріплених у законодавстві, наукових працях, в тому числі й шляхом порівняння з ознаками інших категорій.

Слово «засади» вживається в українській мові у таких значеннях: 1. Основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2. Вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3. Спосіб, метод здійснення чого-небудь [4].

Близько до першого та другого значень воно вживається в Конституції України та назвах низки законів України («Про засади запобігання і протидії корупції», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про засади державної регуляторної політики у сфері

господарської діяльності», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про засади державної мовної політики»), але вичерпне тлумачення його в жодному акті не подається.

Наприклад, у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року вказано, що «засади внутрішньої і зовнішньої політики визначають принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах», а Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2010 року визначає «організаційно-правові засади запобігання та протидії дискримінації». Інший Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року визначає «...основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави». Законом «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року встановлено «...правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Слід звернути увагу й на ототожнення поняття «засади» і «основи» у законодавстві. Зокрема, у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 16 вересня 2003 року вказується, що він «визначає основні засади державної політики». Правові, організаційні та фінансові

засади функціонування і розвитку науково-технічної сфери встановлює Закон «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 року; правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні закріплено у Законі «Про містобудування» тощо.

При цьому якщо сутність правових засад безпосередньо визначається посиланням на законодавство, що складає основу регулювання тих чи інших суспільних відносин, а економічні і фінансові засади розкриваються через зазначення відповідних механізмів, то зміст і обсяг організаційних і адміністративно-правових засад визначається по-різному.

Спробуємо виокремити обов'язкові і факультативні елементи організаційно-правових засад, що закріплюються у законодавчих актах. До перших можна відносити: правову основу (законодавство); об'єкт правового регулювання; пріоритетні напрями; принципи; суб'єкти та їх завдання, функції й повноваження; засоби (заходи, методи), за допомогою яких здійснюється урегулювання суспільних відносин, в тому числі й відповідальності; механізми контролю і нагляду.

До факультативних пропонується включати: організацію міжнародного співробітництва у відповідній сфері (галузі); інформаційне забезпечення; специфіку фінансування; особливості взаємодії та координації у певній сфері (галузі).

Конкретизація поняття і змісту адміністративно-правових засад міститься й у працях вітчизняних та зарубіжних науковців.

Зокрема, Б. О. Логвиненко, досліджуючи адміністративно-правові засади медичного забезпечення органів внутрішніх справ, указує, що їх «зміст... складають три основних системохарактеризуючих державно-управлінських елементи – модель, функції та форми. Модель визначає особливості організації медичного забезпечення на всіх владно-управлінських рівнях, функції – закріплюють основні напрями (види) такої діяльності, а форми – характеризують зовнішній прояв конкретних організаційно-управлінських дій, спрямованих на безпосередню реалізацію зазначених функцій» [5, с. 9–10].

Н. С. Панова наголошує, що аналіз поняття адміністративно-правових засад розвитку державного управління в Україні дозволяє охарактеризувати їх як сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади [6, с. 7].

Визначаючи сутність адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів, Е. О. Шевченко звертає увагу на такі моменти: адміністративно-правові засади є засобом включення адміністративного суду до сфери права, умовою легітимізації його діяльності, завдяки закріпленню його характеристики як: державний орган, суб'єкт адміністративного права, суб'єкт адміністративно-правових відносин; змістом адміністративно – правових засад діяльності адміністративного суду є його правовий статус, який повинен бути закріплений законодавством України [7].

У сучасних вітчизняних підручниках і навчальних посібниках з адміністративного вживаються терміни «організаційно-правові засади», «адміністративно-правові засади»; «адміністративно-правове регулювання»; «адміністративно-правове забезпечення» [8–10].

Наразі відбувається й приведення відповідності змісту навчальної літератури з адміністративного права відповідно до сучасного розуміння публічно-сервісного призначення цієї правової галузі з позицій її соціальної цінності та місця у забезпеченні реалізації прав і свобод людини, відтак впроваджується в науковий обіг категорія «публічне адміністрування» [11].

Таким чином, можна говорити про різноманітні підходи до розуміння сутності публічних управлінських процесів, урегульованих нормами адміністративного права, в тому числі й тих, що досліджуються у контексті адміністративно-правових засад.

Уточненню їх змісту може сприяти висвітлення розуміння поняття «правові основи», запропоноване К. А. Струсем. Цей російський учений пропонує відносити до його елементів: науково обґрунтоване моделювання прогресивних моделей соціального розвитку суспільних відносин, орієнтованих на створення умов для повнішої життєвої самореалізації та задоволення інтересів суспільства, індивідів та їх колективних утворень; закріплення системи нормативно-правових актів, що регламентують відповідні відносини; визначення керівних начал, ідей, на які слід орієнтуватися при побудові

механізму правового регулювання; відображення прогнозованого результату правового впливу; закріплення інструментів (настанов) і діянь (технологій), за допомогою яких забезпечується досягнення прогнозованого результату [12].

З урахуванням викладеного, пропонується наступне визначення поняття «адміністративно-правові засади»: сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів.

У змісті адміністративно-правових засад пропонується виокремлювати категоріальний; нормативний; інституційний; інструментально-технологічний елементи.

Так, категоріальна складова передбачає висвітлення понять і ознак явища, змодельованих у правових актах, порівняння її з правовим і соціальним буттям і формування науково-правової категорії, що адекватно відображає правову реальність. При цьому, в основу їх формування необхідно покласти адміністративно-правові концепції, здобутки вітчизняного і зарубіжного адміністративного права, в тому числі й методологію. Зокрема, сутнісними ознаками державної антикорупційної політики є: її визначення як правової категорії, мета, завдання, принципи, джерела, пріоритетні напрями.

Нормативна складова пов'язана із систематизацією нормативно-правових актів, які містять правову основу регулювання відповідних суспільних відносин, та виокремлення серед

них тих, що містять адміністративно-правові норми, а також їх подальшим аналізом.

Інституційний елемент стосується окреслення системи суб'єктів відповідних правовідносин, визначення серед них основних і головних, характеристики їх адміністративно-правового статусу, розкриття особливостей координації і взаємодії, в тому числі й у міжнародних відносинах.

Інструментально-технологічна складова стосується форм (правотворчої, правозастосовної (регулятивної і правоохоронної)) і методів (правових і неправових) діяльності суб'єктів реалізації норм адміністративного права.

Резюмуючи, слід наголосити, що уточнення поняття і змісту категорії «адміністративно-правові засади» сприятиме конкретизації структури адміністративно-правових досліджень і вирішенню наукових проблем і конкретних завдань.

Список використаних джерел:

1. Паспорт спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право : постанова Президії Вищої атестаційної комісії України від 8 жовтня 2008 р. № 42-06/7 // Бюлетень ВАК України. – 2009. – № 4. – С. 9–12.

2. Перелік тем дисертаційних досліджень з проблем держави і права (затверджених у 2009 р.) : розглянуті і схвалені відділеннями Акад. прав. наук України / упоряд.: Д. В. Лук'янов, А. В. Матвеева. – Х. : Право, 2010. – 240 с.; Перелік тем дисертаційних досліджень з проблем держави і права (затверджених у 2010 р.) : розглянуті та схвалені відділеннями Нац. акад. прав. наук України / [упоряд.: Лук'янов Д. В., Белімова Н. В.]. –

Х. : Право, 2011. – 274 с.; Перелік тем дисертаційних досліджень з проблем держави і права (затверджених у 2011 р.) : розглянуті та схвалені відділеннями НАПрН України / упоряд.: Д. В. Лук'янов, Н. В. Бслімова. – Х. : Право, 2012. – 312 с.; Перелік тем дисертаційних досліджень з проблем держави і права (затверджених у 2012 р.) : розглянуті та схвалені відділеннями України / упоряд.: Д. В. Лук'янов, Н. І. Карпенко. – Х. : Право, 2013. – 308 с.

3. Про теми дисертаційних робіт : Лист МОНмолодьспорту від 14 лютого 2013 року № 1/9-116 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1038.4037.0>.

4. Словник української мови : в 11 тт. – Т. 3. – К., 1972.

5. Логвиненко Б. О. Адміністративно-правові засади медичного забезпечення органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Б. О. Логвиненко. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.

6. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. С. Панова. – О., 2008. – 19 с.

7. Шевченко Е. О. Системність закріплення адміністративно – правових засад діяльності адміністративних судів як чинник ефективності діяльності цього органу держави / Е. О. Шевченко // Вісник Запорізького національного університету : Юридичні науки. – 2010. – № 4. – С. 160–170.

8. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

9. Коваль Л. В. Адміністративне право / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.; Колпаков В. К. Адміністративне

право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.; Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Коломієць Т. О. – К. : Істина, 2008. – 457 с.; Адміністративне право України. Академ. курс: підруч. : у 2 тт. – Т. 2. Особлива частина. – К. : ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2009. – 600 с.

10. Ківалов С. В. Адміністративне право України: навч.-метод. посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Вид. друге, перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с.

11. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / [за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.; Курс адміністративного права України: підручник / [Колпаков В. К. та ін.; за ред. В. В. Коваленка]; Національна академія внутрішніх справ. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 805 с.; Кузьменко О. В. Публічне адміністрування оформлення та видачі візових документів для в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну : монографія / О. В. Кузьменко, Л. Л. Савранчук; Нац. акад. внутр. справ. – Х. : НікаНова, 2012. – 206 с.; Доненко В. В. Публічне адміністрування безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Доненко. – Донецьк, 2012. – 40 с.; Савранчук Л. Л. Публічне адміністрування оформлення та видачі візових документів для в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. Л. Савранчук. – К., 2012. – 16 с.; Чернецький Є. Є. Публічне адміністрування заохочень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є. Є. Чернецький. – К., 2011. – 20 с.;

Шевченко Л. В. Публічне адміністрування в сфері цивільного захисту населення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. В. Шевченко. – К., 2012. – 18 с.; Навчально-методичні матеріали з курсу «Адміністративне

право України» / О. Г. Стрельченко. – К. : КНУВС, 2010 – 43 с.

12. Струсь К. А. Категория «правовые основы : переход от абстрактного к конкретному» / К. А. Струсь // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2011. – №3. – С. 80–83.

Заброда Д. Г. Административно-правовые основы: сущность и содержание категории.

Проанализированы подходы к формированию понятия «административно-правовые основы», определено её содержание. Выделены категориальный; нормативный; институциональный; инструментально-технологический элементы этой категории.

Ключевые слова: административно-правовые основы, содержание категории «административно-правовые основы».

Zabroda D. G. Legal and administrative framework: the essence and the content of the category.

The article analyses the approaches towards the establishment of the concept of «legal and administrative framework», and defines its content. The following elements of the category have been underlined: categorical; regulatory; institutional, instrumental and technological.

Keywords: legal and administrative framework of the category of «administrative and legal framework».

Стаття надійшла до редакції 10.03.2013